



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Bogotá, D.C., 19 de agosto de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. HECTOR CARVAJAL LONDOÑO
Ciudad

Expediente: D-16596

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1761 de 2015 “*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)*”

Concepto No.: 7492

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente a la demanda de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación, por el ciudadano Pedro Pablo Menéndez Pla, contra la Ley 1761 de 2015 “*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)*.”

I. ANTECEDENTES

El 16 de mayo de 2025 el ciudadano Pedro Pablo Menéndez Pla interpuso demanda de inconstitucionalidad en contra la totalidad de la Ley 1761 de 2015 “*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)*”, por considerarla contraria a los artículos 13 y 93 de la Constitución Política, particularmente el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo el 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante CEDAW).

Los argumentos presentados por el accionante se centran en señalar que la tipificación del delito de feminicidio responde a la necesidad de proteger exclusivamente a las mujeres. Esta medida discrimina de manera injustificada a los hombres, quienes también podrían ser víctimas de homicidios motivados por razones de género.

En su argumentación, el demandante sostiene que el trato diferencial que establece la ley carece de justificación constitucional, al no ser razonable ni proporcional, considera que la norma perpetúa un enfoque sesgado sobre la violencia de género, asumiendo que los hombres siempre son los agresores y que no pueden ser víctimas de dicha violencia, así mismo, cuestiona que la protección se limite únicamente a los feminicidios y no se amplíe a todos los homicidios por razones de género, lo que, en su opinión, constituye una limitación injusta frente al derecho a la igualdad.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

El accionante argumenta que, al centrarse exclusivamente en la protección de las mujeres, la ley ignora que los hombres también pueden ser víctimas de violencia de género, lo que a su juicio constituye una forma de discriminación; según el accionante, esta perspectiva, que se enfoca solo en la protección femenina, se aleja del principio de igualdad y no refleja la realidad de que los hombres también sufren violencia de género, algo que, según diversas estadísticas y estudios internacionales que cita, es un fenómeno reconocido.

Además, señala que la normatividad que busca proteger a las mujeres resulta inapropiada, pues las mujeres no constituyen una minoría, sino que son la mayoría de la población, por eso señala, que los beneficios legales dirigidos a su protección están mal orientados, lo que contribuye a una distribución desigual de los recursos y derechos en favor de un solo grupo.

Por lo tanto, el accionante acusa a la ley de perpetuar un enfoque excluyente que no reconoce la violencia sufrida por los hombres en diversas situaciones sociales y culturales; y expone varios casos en los que los hombres han sido víctimas de violencia de género, pero no han recibido las mismas garantías legales que las mujeres, lo que evidencia, según él, una falta de equidad.

El accionante argumenta que las políticas de género están dominadas por una agenda femenina excluyente, que ha desplazado cualquier reconocimiento de los problemas masculinos, particularmente en el ámbito jurídico y penal, señalando que el sistema tiende a considerar al hombre como el agresor y a la mujer como la víctima, sin contemplar la posibilidad de que los primeros también puedan ser víctimas de violencia de género.

Refuerza su argumentación citando ejemplos de discriminación hacia los hombres, como los servicios de la Línea Púrpura y la Línea Calma, que considera discriminatorios, afirmando que la primera está dirigida exclusivamente a mujeres víctimas, mientras que la segunda está pensada para calmar a los hombres agresores, lo que refuerza la idea de que el hombre siempre es considerado el agresor, incluso cuando puede ser víctima.

El accionante argumenta que la creación de un tipo penal autónomo para el feminicidio incurre en una omisión legislativa, ya que no se ha previsto una figura similar para los hombres asesinados por razones de género, considerando que la falta de inclusión de los hombres en la protección frente a la violencia de género viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, pues establece un trato diferenciado sin justificación objetiva ni proporcional.

Adicionalmente, señala que, aunque la ley podría ser vista como una acción afirmativa, no cumple con los requisitos de temporalidad, necesidad ni proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional exige para justificar tratamientos diferenciados, lo que lleva a un exceso en la protección de las mujeres sin una justificación adecuada. En consecuencia, solicita la exequibilidad condicionada de la Ley 1761 de 2015, para que se proteja a los hombres que puedan ser víctima por razones de género.

En su momento, la magistrada sustanciadora, mediante Auto del 4 de julio de 2025, admitió la demanda por la presunta vulneración de los artículos 13 y 93 de



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

la Constitución Política, particularmente el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 4 de la CEDAW, dado que el accionante acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, el 4 de julio de 2025, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto conforme a los dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el caso *sub examine*, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, que le asigna la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes.

III. CUESTIÓN PREVIA – MANIFESTACIÓN DE TRANSPARENCIA

El expediente de la referencia versa sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1761 de 2015 “*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)*”. Los accionantes alegan la inexequibilidad de la norma por un vicio sustancial.

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente en una causal de impedimento, en mi otra calidad de secretario general del Senado de la República participé en el trámite de expedición de la Ley 1761 de 2015. A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República, lo cual consta en las gacetas del Congreso número 308 y 351 de 2014, y 666 y 490 de 2015.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el alto tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

Así, por ejemplo, mediante Auto 452 de 2025, la Corte Constitucional estableció que, para el expediente D-16289, si bien mi participación fue activa en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue determinante** en el proceso de formación de la norma acusada, **ni guarda relación con el asunto que la Corte debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda D-16596 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte que participé en la expedición de la norma, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y por tanto no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, con el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

IV. PLANTEAMIENTO DEL CARGO Y DEL PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con el cargo admitido, el problema jurídico a resolver consiste en establecer si el legislador incurrió en un acto de discriminación y desigualdad en perjuicio de los hombres, y si, en consecuencia, vulneró los artículos 13 y 93 de la Constitución Política, en particular el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4 de la CEDAW, al excluir a los hombres de la protección especial frente a violencias motivadas por razones de género.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico formulado, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: (a) el fenómeno de la violencia de género; (b) la naturaleza y temporalidad de las acciones afirmativas en favor de las mujeres; (c) la finalidad de la Ley 1761 de 2015; (d) del delito de feminicidio; y, (e) la solución al cargo único propuesto.

a. El fenómeno de la violencia de género en Colombia

El Estado colombiano ha contraído compromisos internacionales específicos en materia de protección de los derechos de las mujeres, en virtud de diversos tratados y convenciones que forman parte del bloque de constitucionalidad. Estos instrumentos imponen deberes concretos orientados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, y constituyen un marco normativo vinculante que debe informar la interpretación y aplicación del derecho interno.

Uno de los principales instrumentos es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), aprobada mediante Ley 248 de 1995. Este tratado reconoce expresamente el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y obliga a los Estados parte a adoptar políticas públicas, medidas legislativas y mecanismos institucionales eficaces para garantizar este derecho.

En el mismo sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), junto con su Protocolo Facultativo, aprobados mediante las Leyes 51 de 1981 y 984 de 2005, respectivamente, establecen un conjunto de obligaciones dirigidas a eliminar la discriminación estructural que enfrentan las mujeres. La CEDAW exige a los Estados adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole, incluidas acciones afirmativas, para asegurar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante Ley 16 de 1972, impone la obligación de garantizar los derechos sin discriminación alguna, incluida la discriminación basada en el género.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-586 de 2016, reiteró que el derecho a la igualdad de las mujeres y la prohibición de discriminación por razón de sexo constituyen normas de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento jurídico colombiano, tanto desde la perspectiva interna como internacional.

En ese sentido, destacó la fuerza vinculante de instrumentos como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, el Convenio 111 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales imponen a los Estados el deber de adoptar medidas para eliminar toda forma de trato discriminatorio hacia las mujeres¹.

La Corte ha precisado que estos tratados, junto con las recomendaciones de los órganos internacionales, hacen parte del bloque de constitucionalidad y deben ser tenidos en cuenta por todas las autoridades del Estado. En ese sentido, concluyó que el derecho a la igualdad y la prohibición de trato discriminatorio son exigibles jurídicamente y comprometen tanto a los poderes públicos como a los particulares, quienes están obligados a garantizar que las mujeres no sean objeto de tratos diferenciados injustificados que perpetúen la exclusión o subordinación por razones de género.

En este marco internacional, el fenómeno de la violencia de género en Colombia se configura como una manifestación especialmente grave de desigualdad estructural. Esta violencia afecta de manera desproporcionada a las mujeres, niñas y personas con identidades de género diversas, y se enmarca en un contexto histórico de subordinación, exclusión y estereotipos de género que han limitado sus oportunidades y derechos fundamentales.

En respuesta a este fenómeno, el ordenamiento constitucional colombiano ha evolucionado hacia una concepción de la igualdad que supera la dimensión formal y se orienta hacia una igualdad material, conforme al mandato del artículo 13 de la Constitución Política. Como lo ha desarrollado la Corte Constitucional, este precepto impone una triple obligación al Estado: prohibir la discriminación, tratar igual a lo que es igual y diferente a lo que es desigual, y adoptar medidas afirmativas para alcanzar una igualdad real y efectiva.

Esta comprensión ha sido plasmada en el juicio integrado de igualdad, una herramienta que permite examinar la validez constitucional de tratos diferenciados, especialmente cuando se trata de proteger a grupos históricamente discriminados. En materia de violencia de género, la Corte ha reiterado que esta no puede entenderse como una suma de actos individuales, sino como una forma de discriminación estructural, sostenida en estereotipos que asignan a las mujeres roles sociales subordinados, como los del cuidado y la maternidad, limitando su participación en los espacios de poder y decisión.

Particularmente, en la Sentencia C-297 de 2016, la Corte reconoció que la violencia basada en género se deriva de estos estereotipos culturales y, reafirmó que el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia está protegido por

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-586 de 2016.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

los artículos 2, 13 y 43 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente la Convención de Belém do Pará y la CEDAW. De esta manera, el Estado no solo está habilitado, sino obligado, a adoptar medidas diferenciadas, como el tipo penal autónomo de feminicidio, en tanto estas no configuran una discriminación inversa, sino una respuesta legítima para superar una situación de desigualdad estructural.

Esta doctrina fue reiterada en la Sentencia C-050 de 2021, en la que se analizó la validez constitucional de las acciones afirmativas como tratamientos jurídicos diferenciados. Allí se concluyó que tales medidas son válidas si cumplen con los criterios de finalidad legítima, medio conducente y proporcionalidad, especialmente cuando están dirigidas a poblaciones que han sido históricamente marginadas, como es el caso de las mujeres.

En suma, el bloque de constitucionalidad, conformado por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, especialmente la Convención de Belém do Pará, la CEDAW y la Convención Americana, impone al Estado colombiano el deber de adoptar un enfoque diferencial y de género en sus políticas públicas y normativas. Esto incluye la creación de tipos penales específicos, como el feminicidio, como herramientas imprescindibles para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y avanzar en la realización efectiva del principio de igualdad material.²

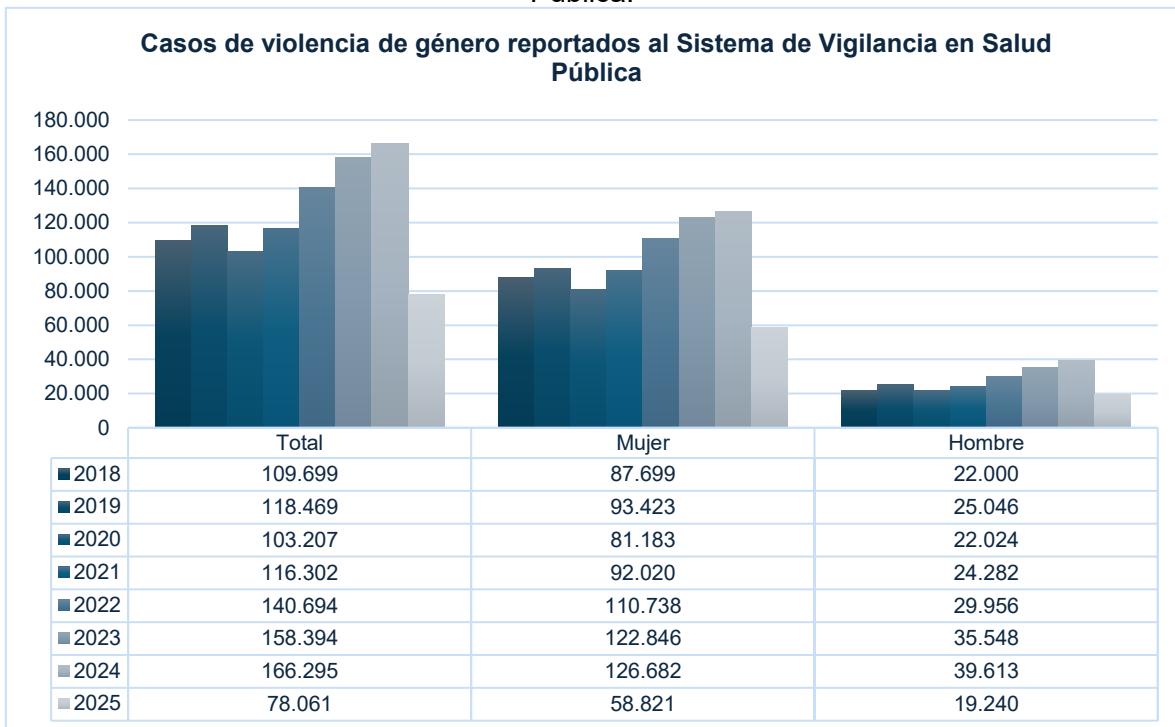
Según los reportes del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (en adelante SIVIGILA) en el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (en adelante SIVIGE), entre los años 2018 y lo que va corrido del 2025, más del 78,03 % de los casos reportados correspondieron a mujeres, lo que confirma que ellas constituyen la mayoría de las víctimas de violencia. Esta situación se evidencia en las siguientes gráficas:

² Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 2022



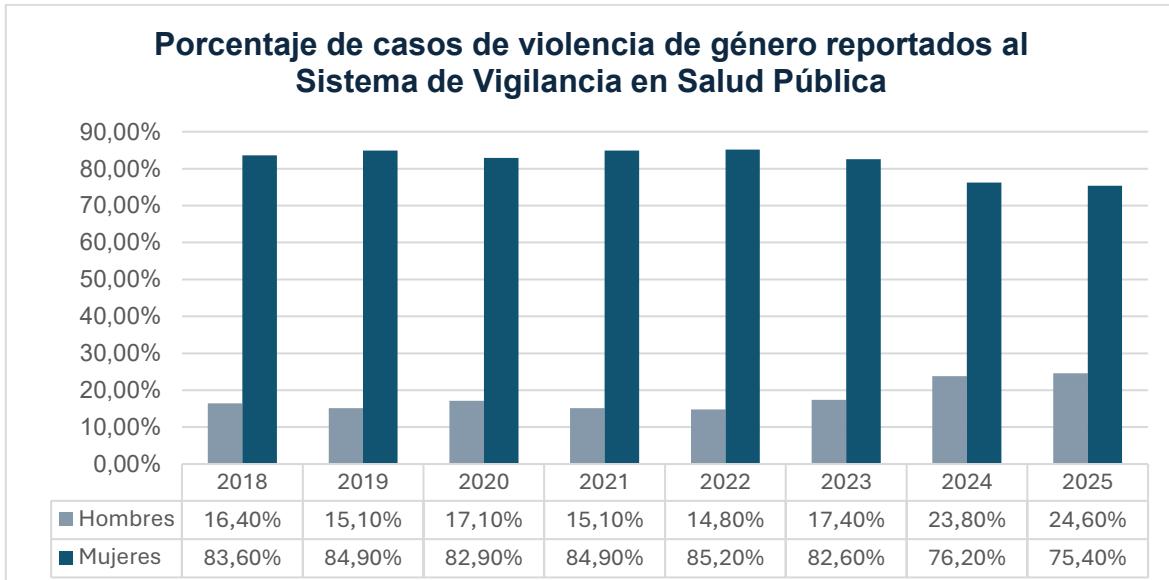
**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Tabla 1. Casos de violencia de género reportados al Sistema de Vigilancia en Salud Pública.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Vigilancia en Salud Pública

Tabla 2. Porcentaje de violencia de género reportados al Sistema de Vigilancia en Salud Pública.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Vigilancia en Salud Pública

Ahora bien, frente a la violencia intrafamiliar, la Fiscalía General de la Nación, en el SIVIGE, presentó las siguientes estadísticas sobre el delito de violencia intrafamiliar³:

³

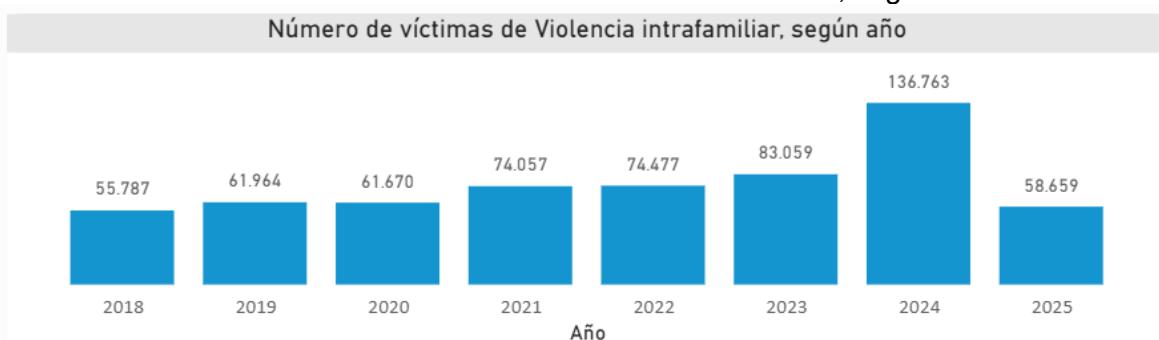
Disponible

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZThkOTRIZDE1ZGlzOC00NjQzLThhZWYtMWViMDY4YWM5ZjNjliwidCl6ImJmYjdMTNhLTdmYjctNDAxNi04MzMzBjLWQzNzE2ZThkZDhiOCJ9>



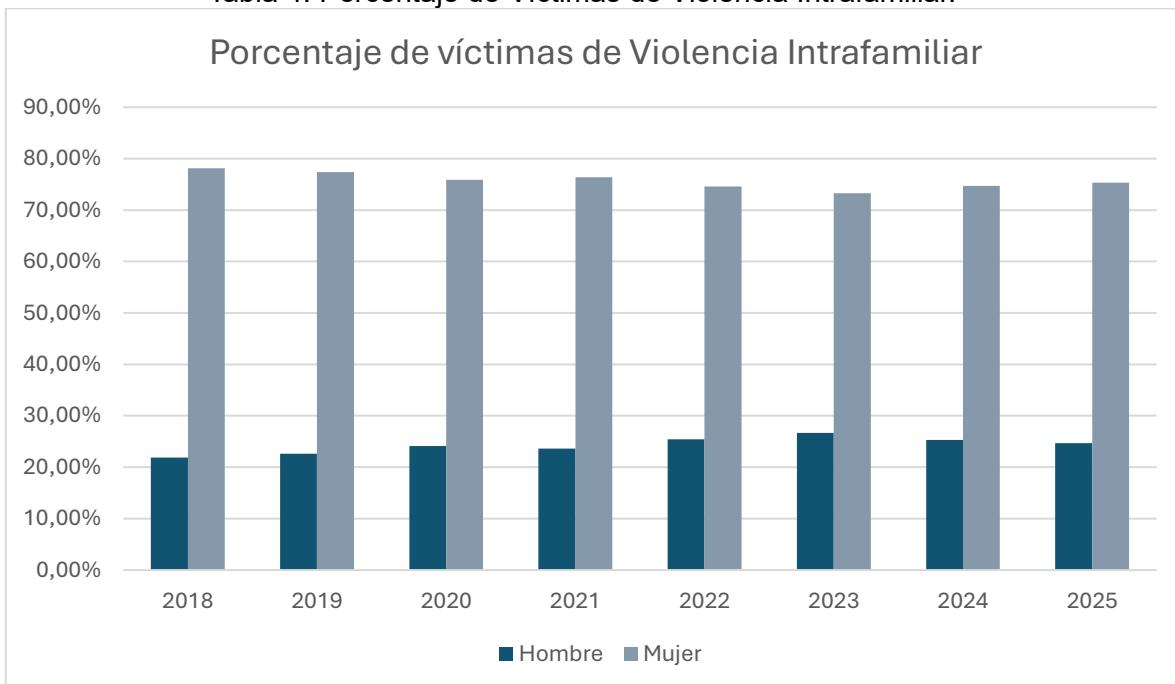
PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Tabla 3. Número de víctimas de violencia intrafamiliar, según año.



Fuente: Fiscalía General de la Nación

Tabla 4. Porcentaje de Víctimas de Violencia Intrafamiliar.



Fuente: Elaboración propia con información de la Fiscalía General de la Nación

De igual forma, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró entre 2015 y 2024, más de 6.000 muertes violentas de mujeres en Colombia, muchas con características de feminicidio. Para el año 2025, el Observatorio de Feminicidios Colombia reportó 684 casos de feminicidio.⁴

Estas cifras dimensionan la magnitud del problema y evidencian que la violencia de género en el país tiene un carácter estructural, manifestándose de forma sistemática y persistente. La gravedad y recurrencia de estos hechos imponen al Estado la obligación de actuar con enfoque diferencial, mediante la adopción de normas y políticas públicas eficaces, con perspectiva de género y en cumplimiento del principio de debida diligencia, en los términos previstos por la norma demandada.

En este contexto, la persistencia y la gravedad del fenómeno de la violencia de género en Colombia exige una respuesta normativa y política sostenida, diferenciada y conforme al marco constitucional; las estadísticas disponibles

⁴ Disponible en: <https://observatoriofeminicidioscolombia.org/reportes>



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

confirman que las mujeres continúan siendo las principales víctimas de violencia, tanto en el ámbito familiar como en los espacios comunitarios e institucionales.

Las acciones afirmativas como el tipo penal autónomo de feminicidio no solo son admisibles en el marco constitucional, sino que representan una obligación jurídica, ética e internacional, y permiten materializar el principio de igualdad sustancial, reparar históricas brechas estructurales y proteger de manera efectiva el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia⁵.

b. La naturaleza y temporalidad de las acciones afirmativas en favor de las mujeres

Las acciones afirmativas en favor de las mujeres tienen una clara naturaleza constitucional, orientada a corregir desigualdades estructurales y fácticas derivadas de patrones históricos de discriminación. Si bien las mujeres pueden ser mayoría en términos poblacionales, requieren dichas medidas no por su condición de minoría, como afirma el demandante, sino por la discriminación histórica que han enfrentado en ámbitos como el laboral, el económico y el político, según lo ha reconocido la Corte Constitucional.

Este fenómeno, de carácter estructural, se sustenta en estereotipos de género persistentes que han limitado su acceso y participación en espacios públicos y de toma de decisiones.

En este sentido, la jurisprudencia ha evidenciado que estas barreras no solo se originan en la asignación tradicional de roles, como la idea de que, el lugar de la mujer es el hogar o que su papel principal es el reproductivo, sino que además se mantienen en un contexto patriarcal donde los hombres han concentrado el poder decisorio⁶.

De hecho, la Corte Constitucional ha sido enfática en cuanto a la gravedad de la discriminación en el país, que ha reconocido “nuevas” categoría de violencia basada en el género, como lo es por ejemplo, aquella que se da en el contexto del Estado. Al respecto, en la Sentencia T-059 de 2025 señaló que

“110. La jurisprudencia de la Corte entiende la violencia institucional como “las actuaciones de los operadores judiciales en las que toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer”^[62]. Esta violencia se puede definir, entonces, como los actos ejercidos por agentes estatales que discriminan o pretenden dilatar, obstaculizar o impedir el acceso de las mujeres a las instituciones encargadas de atender las situaciones de violencia. En ese sentido, cuando una autoridad judicial o administrativa desconoce su deber de aplicar la perspectiva de género en las actuaciones judiciales o administrativas a su cargo, el Estado se convierte en un segundo agresor.”

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-297 de 2016.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-136 de 2024.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Así, el reconocimiento de la violencia de género refleja que no se trata de casos aislados, sino de un problema estructural que exige respuestas normativas, administrativas y culturales para desmontar las prácticas discriminatorias históricamente arraigadas. Por ello, la Corte ha insistido en la obligación del Estado de adoptar acciones afirmativas que garanticen la igualdad real y efectiva, en cumplimiento de los mandatos constitucionales de no discriminación y equidad de género.⁷

Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-667 de 2006, estas medidas no deben entenderse como privilegios arbitrarios, sino como herramientas jurídicas legítimas y necesarias para alcanzar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en coherencia con los artículos 13 y 43 de la Constitución Política.

Desde esta perspectiva, la mujer es considerada un sujeto de especial protección constitucional, cuya situación exige medidas reforzadas por parte del Estado. En este sentido, la Corte ha señalado que no basta con garantizar una igualdad formal ante la ley, sino que se deben adoptar medidas concretas y positivas, las denominadas “*acciones afirmativas*”, para superar las barreras materiales que históricamente han limitado su participación plena en la vida social, económica y política del país.

Dichas acciones afirmativas, autorizadas expresamente por la Constitución y respaldadas por instrumentos internacionales como la CEDAW, permiten adoptar criterios diferenciados basados en el sexo, sin que ello constituya una forma de discriminación prohibida, siempre que tengan como finalidad cerrar las brechas estructurales de género.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que estas medidas se ajustan plenamente al mandato de igualdad sustancial consagrado en la Constitución. Así, la Corte también ha reiterado que estas medidas tienen una naturaleza esencialmente temporal.

En Sentencia C-371 de 2000, se señaló que, si bien el legislador no está obligado a establecer un plazo definido, la vigencia de las acciones afirmativas está limitada al tiempo necesario para lograr la igualdad sustancial, es así como, una vez alcanzado ese objetivo, su prolongación injustificada podría invertir el desequilibrio y contrariar el principio de igualdad, por lo cual señaló que:

“47- Como se afirmó en el fundamento N° 19 de esta sentencia, las medidas de discriminación inversa tienen que ser temporales, pues en últimas son una especie de derogación de la igualdad formal. De lo anterior, surge lógicamente un interrogante: ¿Debía el legislador expresamente señalar la vigencia de la medida?

Para la Corte la respuesta es negativa pues, como bien lo señalaron algunos de los intervenientes, la temporalidad de la norma analizada está implícita. Una vez alcanzada la participación equitativa en los niveles decisarios del Estado, una cuota mínima del 30% pierde su vigencia.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2024.



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Esta interpretación se sigue, además, del mismo artículo 4° de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, incorporada en el ordenamiento mediante la ley 51 de 1981. En esta disposición se establece: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas: estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. (Subraya la Corte)

Es claro que el legislador no puede anticipar cuándo se logrará la equidad, y mal haría señalando una fecha sin estar seguro de que los propósitos por él trazados pueden cumplirse dentro de un tiempo determinado. (Resaltado por fuera del texto original).

Este carácter excepcional ha sido reafirmado en múltiples pronunciamientos, por ejemplo, en la Sentencia C-964 de 2003, la Corte indicó que la validez de una acción afirmativa exige la existencia de una realidad social desigual que justifique su implementación; no se trata, por tanto, de una prerrogativa irrestricta del legislador, sino de una facultad sujeta a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, en atención a contextos específicos de exclusión.

La Corte también ha precisado que, tratándose de criterios sospechosos de discriminación, como el sexo o la raza, el juicio de igualdad debe ser más estricto, no obstante, cuando se trata de acciones afirmativas adoptadas con base en estos criterios, se admite un trato diferenciado siempre que guarde una relación directa y sustantiva con la finalidad de remover desigualdades, para el caso de las mujeres expresó la Corte en sentencia C-044 de 2004 que:

"En el mismo sentido, en relación con la igualdad de género esta corporación afirmó:

"Claro está, que la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina.

(...)

5. Sin posibilidad de controversia, se reconoce en la sociedad colombiana que la mujer ha sido víctima de discriminación en ella y que con notables esfuerzos se realiza un proceso de equiparación con el hombre en los diversos campos de la actividad social. (Subrayado por fuera del texto original).

De manera adicional, en la Sentencia C-932 de 2007, se resaltó que este tipo de medidas parten del deber del Estado de garantizar la efectividad de los derechos y de una concepción sustancial de la igualdad, que exige reconocer las diferencias y adoptar medidas para equiparar las condiciones reales de los grupos históricamente excluidos, así, las acciones afirmativas permiten establecer tratos jurídicos formalmente desiguales, pero materialmente justificados, para corregir situaciones estructurales de discriminación.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Así, en la Sentencia SU-389 de 2015, la Corte explicó que las acciones afirmativas fueron expresamente permitidas para que el legislador pudiera adoptar medidas en favor de ciertos grupos, sin que ello implicara una transgresión del principio de igualdad, siempre que se tratara de sujetos históricamente discriminados o en situación de debilidad manifiesta. El uso de categorías como el género, no solo es legítimo, sino necesario para garantizar una protección efectiva.

Las acciones afirmativas constituyen un desarrollo legítimo y necesario del principio de igualdad material; por lo que su naturaleza reparadora y correctiva justifica su adopción de manera transitoria, en tanto persistan las condiciones de desigualdad que afectan a las mujeres, y su finalidad última es lograr una sociedad más equitativa, sin discriminaciones, en la que tales medidas ya no resulten necesarias.

En consecuencia, lejos de vulnerar el principio de igualdad, este tipo de disposiciones dan cumplimiento al mandato constitucional de remover los obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos de poblaciones históricamente discriminadas.

c. Finalidad de la Ley 1761 de 2015 y el delito de feminicidio

De conformidad con la exposición de motivos el proyecto de ley No. 107 de 2013 Senado y 217 de 2014 Cámara, que culminó en la aprobación de la Ley 1761 de 2015, la finalidad de este cuerpo normativo era “(...) propiciar no solo un cambio de paradigma en el derecho penal colombiano frente a los derechos de la mujer, sino también la institucionalización de acceso a un recurso judicial efectivo de protección y exigencia en la aplicación del principio de la “debida diligencia” y el compromiso del Gobierno colombiano y de sus instituciones jurídico políticas de garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias y que los crímenes cometidos contra ellas, no encuentren como actualmente sucede, obstáculos que ofenden su dignidad humana, vulneran las garantías constitucionales al debido proceso y en suma, dejan en la impunidad y en el silencio, crímenes que la comunidad internacional ha considerado como de Lesa Humanidad”.

Así mismo, señalaron que en Colombia la muerte violenta de una mujer por el hecho de serlo no estaba tipificada como figura penal autónoma, sino que se enmarcaba en el delito de homicidio. Ante esta situación, se propuso la inclusión expresa del feminicidio como tipo penal independiente, con la misma sanción prevista para el homicidio agravado, en atención a la gravedad y particularidad de los crímenes motivados por el desprecio hacia las mujeres. Estos actos, que con frecuencia implican torturas, agresiones sexuales y otros tratos crueles, constituyen una grave violación de los derechos humanos y demandan una respuesta penal contundente, así como medidas que garanticen el acceso efectivo a la justicia y la sensibilización de los operadores judiciales frente al tratamiento diferenciado de las víctimas de violencia feminicida.⁸

En este sentido, advirtieron que la discriminación en el acceso a la justicia y la incapacidad para esclarecer los asesinatos de mujeres no se limita al ámbito penal, pues la debida diligencia implica la actuación coordinada de todo el sistema de procuración y administración de justicia; resaltaron que, en materia de

⁸Gaceta del Congreso No. 773 de 2013.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

prevención, resulta fundamental atender la problemática de la violencia intrafamiliar, el hostigamiento sexual en la escuela y el trabajo, así como erradicar la publicidad sexista, factores que contribuyen a perpetuar la violencia contra las mujeres.⁹

En este sentido, su análisis desde una interpretación teleológica, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, permite validar la legitimidad de sus fines, la coherencia de los objetivos perseguidos por el legislador y su conformidad con el orden constitucional, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-820 de 2006, en donde precisó que el método teleológico busca identificar el propósito de la ley, superando una simple lectura gramatical de la norma para encontrar su verdadera función social.

En línea con lo anterior, la Sentencia C-893 de 2012 reafirma que una interpretación finalista permite comprender el texto normativo no solo desde su literalidad, sino también desde su espíritu, contexto y objetivos, los cuales, en este caso, apuntan a garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

Es así, que la finalidad de la Ley 1761 de 2015, que consagra el feminicidio como tipo penal autónomo, responde a una necesidad estructural: hacer visible y sancionar la violencia letal ejercida contra las mujeres por razones de género, fenómeno que anteriormente se encontraba subsumido bajo la figura de homicidio agravado, con importantes limitaciones en su aplicación.

La Ley 1761 de 2015, introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano el feminicidio como un delito autónomo, diferenciándolo del homicidio común. Este avance legislativo respondió a la necesidad de dar una respuesta penal contundente frente a un fenómeno de violencia estructural y sistemática que, históricamente, ha afectado a las mujeres en el país. El objetivo de la norma no es únicamente sancionar la privación de la vida, sino visibilizar y reprochar aquellas muertes que tienen como trasfondo un móvil de discriminación por razones de género. Tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional¹⁰, esta figura jurídica es coherente con el mandato de protección reforzada hacia las mujeres y se ajusta a las obligaciones internacionales asumidas por Colombia, especialmente las derivadas de la Convención de Belém do Pará.

En este punto, es fundamental precisar que, de acuerdo con los elementos estructurales del delito de feminicidio, el sujeto activo puede ser cualquier persona, sin distinción de sexo o género. Aunque la norma protege de manera específica la vida de las mujeres frente a contextos de violencia basada en género, su tipificación no limita la autoría exclusivamente a los hombres. De hecho, contempla también la posibilidad de que una mujer sea autora del delito cuando, motivada por odio, menoscabo o discriminación hacia la condición femenina de la víctima, cause su muerte. Por tanto, la Ley 1761 de 2015 no estigmatiza al género masculino, sino que establece un tipo penal objetivo y general, en el que la motivación discriminatoria, y no el sexo del autor, constituye el elemento diferenciador. De hecho, por esa misma razón el artículo 2 de la ley, que establece el tipo penal, se refiere no solo a “la condición de mujer”, sino también a la identidad de género.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-297 de 2016 y C-539 de 2016.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION

En la Sentencia C-297 de 2016, la Corte Constitucional, al resolver otra demanda contra un literal del artículo 2 de la Ley 1761 de 2015, analizó la violencia contra la mujer como un fenómeno estructural arraigado en patrones culturales, prejuicios y estereotipos de género, que históricamente han asignado a las mujeres roles subordinados y funciones domésticas.

Según la Corte¹¹, esta desigualdad histórica ha generado relaciones de dominación que propician conductas de control y violencia, incluyendo aquellas que culminan con la muerte de la mujer. Desde esta perspectiva, el legislador estaba facultado para crear un tipo penal especial que permitiera identificar y sancionar el móvil discriminatorio, superando las limitaciones probatorias de los esquemas tradicionales. Por ello, la inclusión de elementos contextuales, tales como antecedentes de violencia, amenazas o indicios objetivos, fue considerada una herramienta legítima para establecer la motivación de género en un marco de desigualdad estructural.

La misma providencia destacó que el feminicidio busca visibilizar circunstancias de subordinación extrema, señalando que esta figura se configura “generalmente tras una violencia exacerbada, porque su vida tiene un lugar y valor social de última categoría.”¹²; este pronunciamiento deja claro que la finalidad de la norma no se reduce a castigar la conducta homicida, sino que también busca reconocer y reprochar la carga discriminatoria que la acompaña.

En la Sentencia C-539 de 2016, en la que la Corte también resolvió otra demanda contra la misma ley, reitero que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia penal, siempre que respeten los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Sobre el principio de tipicidad, señaló que las descripciones típicas deben ser claras y precisas, y concluyó que en el caso del feminicidio esta exigencia se satisface, ya que los elementos subjetivos del tipo penal permiten diferenciarlo del homicidio común. En este sentido, aunque ambos delitos protegen el mismo bien jurídico, la vida, el feminicidio reconoce un contexto de discriminación y dominación que justifica un reproche penal mayor.

En coherencia con la jurisprudencia constitucional, la Corte Suprema de Justicia ha reforzado esta interpretación. En la Sentencia SP1167-2022, afirmó que el feminicidio es una forma extrema de violencia de género que no solo vulnera el derecho a la vida, sino que también afecta de manera directa la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres. Precisó que este delito se presenta cuando la muerte de la víctima ocurre como consecuencia de la violencia ejercida contra ella en un contexto de dominación y de instrumentalización de su condición de mujer.

Por su parte, en la Sentencia SP3993-2022, la Corte Suprema desarrolló el concepto de “instrumentalización” de la mujer, explicando que este puede materializarse en diversas formas de violencia estructural, física, sexual, psicológica o económica, y avaló que el legislador otorgue un mayor reproche penal a estas conductas debido al contexto de desigualdad en el que se cometen. Además, resaltó que la valoración de elementos contextuales no vulnera el principio de legalidad, sino que constituye un mecanismo idóneo para superar las

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-297 de 2016.

¹² Ibid.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

dificultades probatorias que históricamente han impedido sancionar estos delitos bajo esquemas convencionales.

De esta manera, el reconocimiento de los antecedentes, indicios o amenazas de violencia como elementos contextuales no vulnera el principio de legalidad; por el contrario, constituye una respuesta adecuada frente a las dificultades probatorias que, bajo esquemas tradicionales, obstaculizan la sanción de este delito. Dichos elementos deben entenderse como parte del contexto estructural de violencia de género y sirven para orientar la actuación judicial hacia una interpretación más justa, integral y con enfoque de género.

En este sentido, resulta relevante destacar que, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han reconocido que los feminicidios representan una de las manifestaciones más extremas de la violencia basada en género, lo que impone a los Estados el deber de adoptar medidas específicas de prevención, investigación, sanción y reparación.

Un ejemplo de ello se encuentra en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009)*¹³, en el que la Corte IDH estableció que la respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres debe incorporar un enfoque diferenciado que atienda las causas estructurales de la discriminación, resaltando la importancia de políticas públicas y marcos normativos que reconozcan la particularidad de estos crímenes. Recientemente, en *Barbosa de Souza y otros vs. Brasil (2021)*¹⁴ y *Carrión González vs. Nicaragua (2024)*¹⁵, el tribunal reafirmó que el deber de debida diligencia exige acciones estatales reforzadas para prevenir y sancionar los feminicidios, avalando la pertinencia de su tipificación autónoma en las legislaciones nacionales.

Por su parte, la CIDH ha emitido pronunciamientos y comunicados en los que exhorta a los Estados a adoptar marcos jurídicos y políticas públicas que respondan de forma efectiva a la problemática del feminicidio.¹⁶

Dichas decisiones y pronunciamientos destacan que la tipificación autónoma no solo es compatible con los compromisos internacionales asumidos por los Estados bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Convención de Belém do Pará, sino que constituye una herramienta necesaria para visibilizar, investigar y sancionar de manera adecuada esta forma de violencia letal contra las mujeres.

La interpretación consolidada por los órganos del SIDH respalda que, la adopción de medidas legislativas específicas frente al feminicidio no constituye una violación del artículo 93 de la Constitución, sino un desarrollo coherente con las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres. En esa medida, es claro que, la forma en la que está tipificado el

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Barbosa de Souza y otros vs. Brasil. Sentencia de 7 de septiembre de 2021.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Caso Carrión González vs. Nicaragua. Sentencia de 29 de febrero de 2024.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

feminicidio por la Ley 1761 de 2015 no contraría ninguno de los instrumentos internacionales invocados por el demandante.

En conclusión, el feminicidio como tipo penal autónomo representa una herramienta jurídica esencial y constitucionalmente legítima para enfrentar la violencia estructural contra las mujeres en Colombia. Esta figura no solo visibiliza una problemática históricamente ignorada por el derecho penal tradicional, sino que permite identificar el móvil discriminatorio de género como elemento distintivo y determinante en los homicidios cometidos contra mujeres.

La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia han coincidido en señalar que esta figura penal responde a la obligación estatal de prevenir, investigar y sancionar con debida diligencia la violencia de género, de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales; en ese sentido, el feminicidio debe operar como una categoría penal eficaz que contribuya a la erradicación de la discriminación estructural y a la garantía efectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

d. La solución al cargo único propuesto

El cargo único de la presente acción de inconstitucionalidad plantea si la Ley 1761 de 2015 vulnera los artículos 13 y 93 de la Constitución Política, particularmente el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4 de la CEDAW, al establecer un tipo penal autónomo para el feminicidio que excluye expresamente a los hombres como destinatarios de protección reforzada frente a violencias motivadas por razones de género.

Frente a este cuestionamiento, debe señalarse que la norma demandada no incurre en una discriminación injustificada ni vulnera los artículos invocados, por cuanto el trato diferenciado que establece la Ley 1761 de 2015 constituye una acción afirmativa válida, necesaria y proporcional, encaminada a superar una realidad histórica de discriminación estructural que ha afectado a las mujeres.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada, el principio de igualdad sustancial impone al Estado no solo la obligación de prohibir la discriminación (igualdad formal), sino también de adoptar medidas diferenciadas para remover los obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos de los grupos históricamente marginados.¹⁷

En concordancia con ello, la violencia de género contra las mujeres ha sido reconocida como una forma sistemática y persistente de discriminación, sustentada en relaciones de poder, estereotipos y estructuras patriarcales, tal como lo expresó la Corte en la Sentencia C-297 de 2016:

“La violencia contra la mujer se fundamenta en prejuicios y estereotipos de género (...). A pesar de este marco constitucional, estas presunciones y estereotipos negativos de género aún permean la sociedad y la violencia contra la mujer es recurrente y sistemática.”

Bajo este contexto, el tipo penal autónomo de feminicidio responde a la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-389 de 2015.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

erradicar dicha violencia, así lo reconoció también la Corte en la Sentencia C-539 de 2016, al indicar que:

“La garantía del acceso a la justicia para las mujeres supone un cambio estructural del derecho penal que integre una perspectiva de género tanto en los tipos penales que lo componen como en su investigación y sanción.”

Además, el artículo 4 de la CEDAW permite la adopción de medidas especiales de carácter temporal en favor de las mujeres para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, sin que estas se consideren discriminatorias.¹⁸

En cuanto al artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹, si bien consagra el derecho a la igualdad ante la ley, este debe interpretarse en armonía con las obligaciones internacionales de derechos humanos que reconocen la necesidad de medidas diferenciadas para lograr igualdad real y efectiva.

Esta ley constituye una acción afirmativa legítima, amparada en los artículos 13, 93, 114 y 150 de la Constitución Política, que reconoce las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos y promueve medidas específicas para su protección.

La creación del tipo penal de feminicidio se sustenta en evidencia empírica, demandas sociales, antecedentes legislativos y compromisos internacionales, como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. De esta forma, se configura una norma que materializa el principio de igualdad sustancial y el deber del Estado de prevenir la violencia contra las mujeres. Lejos de ser discriminatoria, la ley busca corregir un desequilibrio histórico y su aplicación se limita a supuestos objetivos que permiten una adecuada judicialización y sanción del delito.

Toda vez que el Congreso actuó dentro del marco de sus competencias constitucionales (artículos 114 y 150 de la Constitución Política) y con base en principios constitucionales y mandatos supranacionales, no se configura una vulneración al principio de igualdad ni una extralimitación en el ejercicio de su función legislativa, por el contrario, la Ley 1761 de 2015 constituye una expresión legítima del poder legislativo para promover la justicia material.

En conclusión, bajo una interpretación teleológica, sistemática y conforme al bloque de constitucionalidad, se justifica plenamente la validez de la Ley 1761 de 2015; esta norma no sólo respetó los mandatos constitucionales, sino que los desarrolló de forma efectiva, consolidándose como una herramienta jurídica esencial para garantizar la igualdad, la vida y la dignidad de las mujeres en Colombia.

¹⁸ “1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”

¹⁹ “Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Adicionalmente, el feminicidio no constituye una exclusión arbitraria hacia los hombres, sino una respuesta legítima y específica a un fenómeno que afecta de forma desproporcionada a las mujeres.

La norma demandada no impide que los hombres sean protegidos penalmente frente a homicidios motivados por odio, prejuicio u orientación sexual, en efecto, el Código Penal colombiano prevé agravantes generales y otras figuras que pueden aplicarse en esos contextos, no obstante, la violencia feminicida tiene particularidades históricas, estructurales, simbólicas y persistentes que justifican su tratamiento penal autónomo, como lo señala la exposición de motivos de la Ley 1761 de 2015:

“Se trata de propiciar no solo un cambio de paradigma en el derecho penal colombiano frente a los derechos de la mujer, sino también la institucionalización de acceso a un recurso judicial efectivo de protección y exigencia en la aplicación del principio de la ‘debida diligencia.’”

Finalmente, debe destacarse que el principio de igualdad no exige una simetría absoluta en el tratamiento jurídico, sino que impone al legislador la adopción de medidas razonables y proporcionales, orientadas a remover las desigualdades estructurales existentes.

En el caso analizado, la norma cumple con los requisitos de legitimidad, idoneidad y proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional, y en ningún caso desconoce derechos de los hombres, ni impide su protección penal ante otros supuestos de violencia.

VI. CONCLUSIÓN

Con fundamento en el análisis desarrollado, se concluye que la Ley 1761 de 2015 no vulnera los derechos constitucionales de los hombres, ni configura una discriminación injustificada, ni implica estigmatización alguna, toda vez que el sujeto activo del delito puede ser cualquier persona, sin distinción de sexo o género.

Por el contrario, la tipificación del feminicidio como tipo penal autónomo constituye una medida legítima, necesaria y proporcional, enmarcada dentro de las acciones afirmativas autorizadas por la Constitución, cuyo propósito es atender y corregir las profundas desigualdades históricas y estructurales que han afectado de manera sistemática a las mujeres en Colombia.

La violencia de género, en su forma más extrema, el feminicidio, responde a relaciones sociales desiguales basadas en estereotipos, subordinación y dominación, lo que impone al Estado el deber de adoptar medidas reforzadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a la justicia y a una vida libre de violencia.

El tratamiento penal diferenciado que introduce la Ley 1761 de 2015 no constituye un privilegio arbitrario, ni excluye a los hombres del sistema general de protección penal; es así como, responde a un deber constitucional de remover barreras estructurales que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales por



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

parte de las mujeres, en cumplimiento de los principios de igualdad sustancial y debida diligencia.

Además, dicha medida cumple con los criterios jurisprudenciales de temporalidad, necesidad y razonabilidad exigidos para las acciones afirmativas, y se encuentra respaldada por compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Es por ello por lo que, no se presenta una afectación al principio de igualdad, toda vez que el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos de protección penal aplicables a cualquier persona, independientemente de su sexo.

VII. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que, declare la **EXEQUIBILIDAD**, de la Ley 1761 de 2015 “*Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)*”.

Atentamente,

GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

MLCG/CRM